

FRANCISCO VELASCO CABALLERO

**ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS Y DERECHOS
ADMINISTRATIVOS**

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO
2020

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
<i>FOREWORD</i> , por Matthias Ruffert	13
NOTA PREVIA	17
ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS	21
PRELIMINAR. HOMOGENEIDAD Y DIVERSIDAD	23
CAPÍTULO I. ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: UN CONCEPTO, MUCHAS FORMAS	31
I. INTRODUCCIÓN	31
II. SESGOS EN LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LA ADMINISTRA- CIÓN PÚBLICA	34
1. Eurocentrismo	34
2. Preeminencia de la perspectiva político-constitucional	35
3. Evolucionismo	39
III. APERTURA EPISTEMOLÓGICA	41
1. Ciencia política	42
2. Derecho público o administrativo	43
3. Psicología	44
4. Ciencia de la Administración	45
5. Economía	46
IV. LOS NOMBRES DE LA ADMINISTRACIÓN	47
V. ADMINISTRACIONES EN BUSCA DE LEGITIMIDAD	51

	Pág.
CAPÍTULO II. UNIVERSALIDAD Y DIVERSIDAD DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	55
I. EL DERECHO ADMINISTRATIVO COMO DATO EMPÍRICO UNIVERSAL.....	55
II. CONCEPTUALIZACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	57
1. El Derecho de la función administrativa.....	58
2. El Derecho de la organización administrativa	59
III. RELATIVIDAD DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	69
1. Coexistencia con el Derecho común	69
2. Expansión.....	72
3. Sectorialidad	76
IV. DIVERSIDAD FUNCIONAL	77
 CAPÍTULO III. TIPOS DE DERECHOS ADMINISTRATIVOS	 81
I. PLANTEAMIENTO	81
II. ELEMENTOS PARA LA TIPIFICACIÓN DE LOS DERECHOS ADMINISTRATIVOS	83
1. Relación con la Constitución	83
2. Mayor o menor aplicación del Derecho común	84
3. Estructura centralizada o descentralizada de la Administración.....	85
4. Identidad de la Administración frente al Gobierno.....	86
5. Prerrogativas o privilegios	87
6. Principio de legalidad	88
7. Fuentes del Derecho administrativo	92
8. Relación entre la Administración y sus empleados	93
9. Colaboración de los particulares en la consecución de intereses generales	95
10. Forma de control jurídico de la Administración	97
11. Fundamento, extensión e intensidad del control judicial.....	99
III. ORDENACIÓN TIPOLOGICA DE LA DIVERSIDAD: DERECHOS ADMINISTRATIVOS DIRECTIVOS <i>VERSUS</i> DERECHOS ADMINISTRATIVOS LEGITIMADORES	103
1. Derecho administrativo legitimador	104
2. Derecho administrativo directivo.....	106
 CAPÍTULO IV. ESTRUCTURA INTERNA DE LOS DERECHOS ADMINISTRATIVOS: ENTRE NORMAS Y TEORÍAS	 107

	Pág.
CAPÍTULO V. IDEAS ORDENADORAS	115
I. PARTE GENERAL <i>VERSUS</i> PARTE ESPECIAL	116
II. FORMAS DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA	123
III. TIPOS DE ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA	131
IV. <i>AD INTRA VERSUS AD EXTRA</i>	137
V. TIPOS ORGANIZATIVOS DE LA ADMINISTRACIÓN	140
1. Tipos de Administración pública	140
2. Departamentos y agencias.....	141
 CAPÍTULO VI. MANEJANDO LA DIVERSIDAD: METODOLOGÍA COMPARADA	 145
I. INTRODUCCIÓN	145
II. TIPOS METODOLÓGICOS	148
1. «Macro» y «microcomparación»	148
2. Comparación vertical <i>versus</i> comparación horizontal	148
III. FUNCIONES	151
IV. DERECHOS COMPARABLES	153
1. Comparación positiva <i>versus</i> comparación teórica.....	153
2. Selección del Derecho comparable	157
2.1. Las familias y los «espacios jurídicos»	158
2.2. Cualidades intrínsecas favorecedoras de la comparación	160
3. Localización, contextualización y funcionalización	161
V. LOS SUJETOS DE LA COMPARACIÓN: PRÁCTICOS <i>VERSUS</i> TEÓRICOS	164
VI. PROCEDIMIENTOS COMPARATIVOS	165
1. Comparación vertical	165
2. Comparación horizontal	167
 CAPÍTULO VII. REFORMAS ADMINISTRATIVAS Y DERECHOS ADMINISTRATIVOS	 169
I. INTRODUCCIÓN	169
II. FENOMENOLOGÍA DE LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS	170
III. ¿QUÉ ADMINISTRACIÓN PARA EL FUTURO?	176

	<u>Pág.</u>
IV. LA FUNCIÓN DEL DERECHO EN LAS TRANSFORMACIONES ADMINISTRATIVAS	177
V. ADMINISTRACIÓN DE RESULTADOS	178
1. Erosión de la legalidad como criterio de legitimidad administrativa.	179
2. ¿Cómo se construye una Administración de resultados?	181
2.1. Desprogramación normativa de la actuación administrativa	181
2.2. Control administrativo de resultados	184
2.3. Flexibilidad organizativa y funcional	184
2.4. Capacidad de innovación	187
2.5. Dirección profesional.....	188
2.6. Conocimiento.....	189
VI. ESPACIOS, REDES Y SISTEMAS ADMINISTRATIVOS	190
VII. ADMINISTRACIÓN DE DIRECCIÓN, ORDEN Y CONTROL.....	194
VIII. ADMINISTRACIÓN ABIERTA.....	196
BIBLIOGRAFÍA.....	199

FOREWORD

Administrative law underwent a thorough process of transformation in the past three decades. This transformation —as may be true for many similar processes— could be divided into several phases or temporal steps. It is submitted that we now witness a phase of consolidation. We are far from the initial irritation of knowledge that appeared to be outdated, and we also left behind major conflicts of intellectual perspectives. They may not all be settled, but at least it is obvious what the lines of argument are, how such settlement could be reached and if it cannot, why controversies are that fundamental. The present book written by my Spanish friend Francisco Velasco Caballero is most obviously a work of consolidation. I am (a little) proud that I am able to read it, and filled with (much) regret that I cannot write a prólogo, but only a foreword. Despite the impressive knowledge of German of our Spanish colleagues (which far exceeds the respective knowledge of Spanish among German scholars), I decided not to write a Vorwort.

* * *

This book was not finalised in normal times, as the author clarifies in his nota previa. The whole world is captured by a pandemic which transcends the imagination of our (i. e. the author's and my) generation. The martial rhetoric of some politicians set aside (by which I do not mean chancellor Merkel's correct statement that we are facing the greatest challenge since World War II), it was not part of our expectation to lose much of what we gained in such a crisis. The predecessor of COVID-19, bearing the misleading name «Spanische Grippe» in Germany (apparently due to the fact that Spain was the first country where open reports about it were allowed), was as long as 100 years ago.

Nonetheless, we can learn from this crisis for the development of public law and administrative law in particular. This not only applies to obvious questions such as the legality of the state of exception (estado de alarma) or the proportionality of measures taken during the pandemic. It is also not limited to discovering obvious shortcomings in the beginning of the COVID-19 challenge. Although Germany might have statistically been better off than other European countries, the lack of preparation and knowledge was startling. There was a shortage of face masks and other protective devices in February already, so government institutions advised the public not to wear such masks. Famous schnapps distilleries felt obliged to switch their production to disinfectant liquids in mid-March. Whoever had seen a German local health authority (Kreisgesundheitsamt) before –and this is not so rare given the obligation to be checked by the official medical doctor (Amtsarzt) at particular times in your life, especially when working for the State yourself– could only be astonished that the performance of these establishments was better than elsewhere in Europe. Days before the lockdown in March, a Berlin football club still announced that a match against FC Bayern München would of course take place with all spectators. It was only the sight of the Bergamo military lorries that made the governmental institutions change their minds. The country shut down within a few days.

Given these circumstances, Christoph Möllers and Florian Meinel rightly wrote that the COVID-19 crisis in Germany was a failure of Daseinsvorsorge Forsthoff-style in the beginning¹. The storage of masks, the interruption of aerial traffic with China and better isolation of infected persons in the carnival celebrating area of North Rhine-Westphalia, some Bavarian villages and Hamburg, the only Land with holidays especially for the ski-season, would have been far more effective than what followed. And yet –and here we are in the middle of the book– many assumptions about the reasons for the pandemic linked to administrative practice and law have to be reflected very thoroughly if we consider reasons for the different intensity and detrimental impact of the virus in different countries. Should privatisation (and the concomitant regulation) be reconsidered because a private health service would have been stronger than a public one? The British have a completely state-run National Health Service; German medical doctors work on a private law basis and their funding is not fully by public insurance but privatised to some extent (10 %). The first test kits were developed by private start-up-like companies. Furthermore, news that Italy suffered most from the pandemic because of austerity measures in the health sector vanished after some time. Lombardy is the richest region in Italy, and Italy never was under an EU-led programme (and the Spanish ESM-programme, by the way, does not contain the word «health»²). If we do not know, we should re-

¹ MEINEL & MÖLLERS, «Eine Pandemie ist kein Krieg», *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 20 March 2020.

² Available at <https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/jfaspnmainagreementexecution130214.pdf>.

main silent, and we should sometimes accept bad luck as a valid non-scientific explanation.

Nonetheless, the ongoing COVID-19 crisis highlights a failure in administration that cannot be concealed: Europe is not up to employ efficient digital tools in such a situation. Before a different saga might develop elsewhere, it should be noted that the German anti-Corona-app is very inefficient and had a lot of bugs in the beginning, that home-schooling failed to a large extent due to the lack of hardware and knowledge and that there is —until today— no effective software in German universities which fulfils basic data protection requirements. We can hope that with the billions of Euros just allocated for recovery we will better face this challenge.

* * *

Professor Velasco's book is of course more than just about administrative efficiency and performance. The core achievement of the research that cumulates in this publication lies in comparing administrative legal systems and above all administrative legal culture. Comparative administrative law used to be the poor cousin of comparative public law and of comparative law in general. By and during the transformation of administrative law, this state of affairs changed profoundly. The emergence of global administrative law and of Europeanisation —both widely covered in the book— are visible signs of this change. The REUEAL-project proposed an important initiative of codification³. Professor Velasco illustrates the importance of openness in many respects. He is, first of all, member of a group of outstanding Spanish scholars whose knowledge of foreign (referring to Spain) administrative legal systems and scholarship is equalled by almost nobody else. If we look for similar interest in European research in the fields of public law, we have to consider Asia, Japan and Korea above all. Without this interest and concomitant knowledge, the diversity of European administrative legal systems would not have developed in the same way. The book contrasts this global diversity with the hermetic shape of French administrative law, still largely concentrated upon the practice of the Conseil d'État, but frankly, all administrative legal system have their parochial elements.

Diversity in comparison must be enlarged. The book rightly points out that we are not only comparing rules and principles («Auslandsrechtskunde»), but that there has been a remarkable shift towards comparing the methods (and culture) of administrative practice as well as the methods of scholarly work. In another respect, the book is really pioneering: It points at the necessity to quit eurocentrism and to consider administrative law outside Europe. Spanish research is in a privileged position here with respect to Latin America, but matters become more complicated if we leave the post-colonial ground. There is few if any

³ Cf. <http://reneual.eu/>.

research on administrative practice and law in China and Japan or the Arabic world, where European influence might be extremely limited.

* * *

Some 30 years ago, when the author of these lines was an undergraduate law student, administrative law was considered to be the most boring of all subjects. I remember that the compulsory lecture «Allgemeines Verwaltungsrecht» started with 300 students of whom less than 20 remained after two weeks – and I have no idea what happened afterwards. This has changed, and the reasons are presented in Professor Velasco’s book. The internal diversity of administrative law was discovered. Eberhard Schmidt-Aßmann convincingly showed that the variety of particular fields of administrative law may serve as a reference for general development («Referenzgebiete»)⁴. Paul Craig proved that administrative law is deeply rooted in the first steps of development of the rule of law⁵. The importance of other disciplines such as the social sciences, history or economics is generally accepted, and they are methodologically linked to administrative legal scholarship – not in the chaotic and non-systematic compilatory way of the 19th century—. Of these disciplines, I only want to take up one, history, to underline, with a particular view at the Spanish perspective, a special value of administrative law, which is also indicated in the present book. Its rules and principles can stabilise justice and the rule of law even in a dictatorial regime. Administrative justice may survive political injustice. In a most impressive study, Irina Lipowicz described how Polish scholars had underground courses in administrative law during the German occupation (one of the worst occupation regimes in history) –reading a textbook with a fake cover that thoroughly integrated the classical German administrative law authors—⁶. If we have to face autocratic regimes to a greater extent than we used to – and be it only because our knowledge of regimes outside the European-type rule of law is growing –this anecdotic remark should nourish our optimism about the strength of ideas of administrative law scholarship—. To all those who wish to learn what is the state-of-art in administrative law in the world, Professor Francisco Velasco’s book is recommended for a profound start.

Matthias RUFFERT

Professor of Public Law and European Law
at the Law Faculty of the Humboldt University Berlin

⁴ SCHMIDT-ABMANN, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, 2nd ed., 2004, pp. 8 ff.

⁵ CRAIG, *UK, EU and Global Administrative Law. Foundations and Challenges*, 2015.

⁶ LIPOWICZ, «Einfluß des deutschen Verwaltungsrechts auf die Lehre des Verwaltungsrechts in Polen», *Die Verwaltung*, 48 (2015), pp. 365-368 ff.

NOTA PREVIA

Lo que vertebra este estudio es el simultáneo reconocimiento de fenómenos político-jurídicos universales (la Administración y el Derecho administrativo) y de su diversidad, ordenable mediante tipos y escalas tipológicas. Pero si este es el hilo expositivo del estudio, no es su *génesis*. Me explico. Este libro integra varios estudios que se iniciaron de forma independiente, aunque simultánea. A partir de un determinado momento, el binomio homogeneidad-diversidad empezó a decantarse como una idea sistemática común a todos esos estudios inicialmente independientes, y que de esta manera empezaron a converger.

La tensión entre homogeneidad y diversidad se expresa ya en el capítulo I, que es por completo original para este libro. Aborda directamente la diversidad de Administraciones públicas, tanto por sus diferencias *intrínsecas* como por la pluralidad de *perspectivas* con las que se analizan, tales como la ciencia política, el Derecho o la economía. Los demás capítulos que siguen, aunque ya al tiempo de su redacción estaban hilados por la oposición ideal entre homogeneidad y diversidad, fueron objeto de publicación por separado. Algunos de esos capítulos han sido ampliamente revisados y ampliados para este libro.

En efecto, los capítulos II a V tienen su origen en un estudio, iniciado en 2017, para el libro colectivo *Fundamentos de Derecho Administrativo General*, dirigido por Jose María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, Luis ARROYO JIMÉNEZ y Gabriel DOMÉNECH PASCUAL. Aquel estudio, en tanto que integrado en una obra colectiva, tenía por objeto ofrecer una explicación objetiva sobre qué es el Derecho administrativo actual. En la elaboración del estudio se fue decantando una fuerte tendencia comparativa que, en un cierto momento, tuve que embridar, para no traicionar el proyecto colectivo. Eso me llevó a comenzar, simultáneamente, una segunda versión del mismo estudio, donde ya pudiera dar rienda suelta a la visión comparada. La estructura del primer estudio se conserva en gran medi-

da, aunque ha aumentado considerablemente su extensión, precisamente para ir reflejando divergencias y convergencias de los distintos Derechos administrativos del mundo. En su segunda elaboración, el estudio sobre el Derecho administrativo contemporáneo se ordena en torno al eje expositivo universalidad *versus* diversidad. En la exposición se ofrece, primero, una imagen más o menos universal, o al menos compartida en muchos países, sobre qué es ese fenómeno al que convencionalmente llamamos Derecho administrativo. Pero aceptada la existencia de esa realidad social y jurídica (el Derecho administrativo) en seguida se somete al filtro de la diversidad. Esto es: si bien no hay ninguna objeción en hablar hoy del Derecho administrativo como una realidad universal, importa mucho la diversidad que este Derecho presenta en los distintos países. Para identificar esta pluralidad, en el capítulo III se ofrece un catálogo de indicadores o rasgos de diversidad, a partir de los cuales se puede formar una tipología ideal de Derechos administrativos. Con la misma tensión expositiva entre universalidad y diversidad, se dedica un extenso capítulo (V) a las aquí denominadas «ideas ordenadoras» del Derecho administrativo. Esto es, a las ideas de fondo, más o menos elaboradas, que han contribuido a explicar, a dar un cierto orden lógico, al heterogéneo acervo de normas y sentencias a las que comúnmente catalogamos como Derecho administrativo.

El capítulo VI, sobre metodología comparada, tiene su origen en un curso impartido en el *Máster de Investigación Jurídica* de la Universidad Autónoma de Madrid, del que fui su primer director. En el momento de redactar lo expuesto en aquel seminario, fue apareciendo la idea de que la exposición escrita debía ofrecer una metodología concreta y operativa al servicio del binomio homogeneidad-diversidad, que para mí ya se había erigido en una clave interpretativa de todo el Derecho administrativo. Esa propuesta metodológica, aunque se publicó como artículo en la *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 200 (2019), pp. 51-76, en realidad ya estaba pensada como parte de este libro. Después hice algunas correcciones, para acomodar más la redacción a la sistemática e hilo expositivo general de este libro.

El capítulo VII procede de un estudio sobre reformas administrativas redactado para el *Anuario de la Facultad de Derecho de la UAM*, núm. 23, 2019, pp. 107-143. Aunque el encargo del consejo de redacción del Anuario estaba más bien dirigido a la reforma de la Administración pública española, la idea inmanente de universalidad *versus* diversidad estuvo desde el principio presente en el estudio. Este estudio buscaba en la ciencia de la Administración posibles vectores universales de reforma de la Administración pública, para luego analizar en qué medida los concretos Derechos administrativos estatales facilitan o no aquellas reformas. Se observaba aquí que las categorías de la ciencia de la Administración son notoriamente más universales que los Derechos administrativos, mucho más apegados a las singularidades de cada Estado. La versión final del capítulo, la que se incluye en este libro, prescinde de parte de los contenidos específicamente españoles del estudio inicial, pues la pretensión expositiva no es analizar la reforma jurídica de la Administración española, sino observar en

qué medida los diversos Derechos administrativos estatales promueven o dificultan la reforma de sus correspondientes Administraciones públicas.

Todos los capítulos del libro tienen una misma estructura expositiva. Todos los párrafos van numerados (para facilitar las remisiones y una posible actualización futura). Y esos párrafos son de dos tipos. En *letra de tamaño normal* va la exposición que podríamos llamar universal, no referida a un concreto Derecho administrativo, aunque ejemplificado con algunos de ellos. Y en *letra pequeña* se incluyen explicaciones más detalladas sobre algunas peculiaridades o regulaciones relevantes de algunos Derechos administrativos estatales, para así ilustrar con más precisiones algunos enunciados del texto principal.

He terminado este libro durante el *estado de alarma* acordado por el Gobierno (Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo) ante la transmisión creciente del coronavirus (COVID-19). La pandemia mundial que estamos viviendo, aunque pase en unas semanas, quedará en la memoria colectiva. Y aunque no cambiará por completo nuestra comprensión de la Administración y del Derecho administrativo, sí activará algunos vectores de cambio, aunque esos vectores no actuarán por igual en todos los países. No creo que lo que se cuenta en este libro resulte ya fútil en el futuro. Pero sí serán necesarias algunas correcciones. Sobre todo, porque puede empezar a cambiar la *imagen colectiva* que sobre la Administración y el Derecho administrativo se ha ido elaborando desde las dos últimas décadas del siglo xx. La pandemia mundial está llevando de nuevo a un primer plano a la Administración, tanto en su versión de intervención o policía como en su dimensión prestacional, sanitaria o asistencial. La imagen de una Administración que no actúa directamente, sino que *garantiza* la existencia de ciertos servicios privados de interés general, va a quedar en cuestión con la crisis sanitaria. También se va a impulsar un Derecho administrativo menos parlamentario y *más reglamentario*, bajo la convicción de que en situaciones emergentes —que percibimos como cada vez más frecuentes— la ley carece de capacidad directiva, y solo puede desplegar una función legitimadora y/o limitadora de la actividad administrativa. De la misma forma, se va a desarrollar una nueva comprensión de las formas de actuación administrativa. Si el tránsito del Estado monárquico al Estado democrático trajo consigo la distinción elemental entre normas y los actos administrativos, como conceptos que servían para distribuir el poder (entre el rey y el parlamento), la reiteración de decisiones administrativas urgentes, en situaciones de riesgo y peligro, va a enterrar aquella distinción histórica entre normas y resoluciones administrativas, que ya poco dice en nuestro tiempo. Y, sobre todo, van a ganar protagonismo tanto la «actuación material» de la Administración, a la que tendremos que dedicar más atención teórica que hasta ahora, y ciertas formas administrativa de dirección *blanda* de la conducta, como el *nudging*, que complemente las decisiones y actuaciones autoritarias. Por último, la crisis sanitaria va a dar el impulso final a la Administración *electrónica*, que en estos días está resultando esencial. En principio, esto debería cambiar la propia estructura del empleo público —que debería orientarse hacia una cualificación tecnológica— y la propia estructura formal del tra-

bajo, más flexible en horarios, cometidos y dedicaciones, y más enfocado a los resultados que a los procedimientos. Aunque aquí las resistencias corporativas pueden ser muy poderosas. También es previsible un mayor impulso a la *agencia* como forma organizativa de la Administración, en tanto que estructura técnicamente preparada y funcionalmente idónea para cumplir con retos urgentes y complejos en lapsos muy breves. Por supuesto, todo esto no son más que hipótesis de evoluciones posibles. Se cumplirán mucho, poco o nada y, sobre todo, de muy diferente forma en los distintos países. Por lo que, en todo caso, en los próximos tiempos veremos nuevos elementos de diversidad entre los distintos Derechos administrativos.

Por costumbre, me gusta que mis libros lleven un prólogo de algún colega. Yo lo veo como un gesto de amistad, y también de reconocimiento, hacia el prologuista. En esta ocasión, y teniendo en cuenta el contenido del libro, se lo he pedido a mi colega Matthias RUFFERT, de la Humboldt Universität Berlin. Además de un excelente académico, Matthias ha sido impulsor de muchas iniciativas de Derecho comparado de las que yo me he beneficiado. El Dornburg Group, del que soy miembro y cuyas publicaciones están muy presentes en este libro, es una iniciativa de Matthias. Más recientemente, Matthias colabora activamente en la reciente *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, que hemos impulsado un nutrido grupo de profesores de Derecho administrativo. La dedicación y generosidad del profesor RUFFERT merecen reconocimiento y agradecimiento. Y yo lo hago pidiendo a Matthias que prologue este libro.

PRELIMINAR

HOMOGENEIDAD Y DIVERSIDAD

1. Quienes nos dedicamos al estudio del Derecho administrativo y de la Administración tendemos a trasladar la imagen de que ambos fenómenos son *universales* y necesarios. Casi naturales a la condición humana. Por eso, es frecuente que las discusiones académicas y prácticas sobre la Administración y el Derecho administrativo se sirvan de datos, análisis y explicaciones provenientes de muy distintos ordenamientos y realidades administrativas nacionales. Porque se parte de la premisa implícita de que estamos ante fenómenos relativamente *homogéneos*, que admiten excepciones y matices coyunturales y locales, pero que son tendencialmente universales. Es frecuente, por ejemplo, partir de la premisa *implícita* de que todo Derecho administrativo incluye una intensa vinculación de la Administración a la ley parlamentaria, así como la existencia de un control judicial coherente con esa vinculación a la ley¹. Los datos del Derecho positivo de cada país serían simples matices o evoluciones transitorias singulares de un fenómeno en sí uniforme. A partir de ahí, y precisamente por esta idea implícita de uniformidad, es relativamente frecuente que en el análisis de un concreto Derecho administrativo estatal se utilicen enunciados explicativos provenientes de otros Derechos (*infra* § VI.27). Piénsese en el concepto de acto administrativo, en la teoría del dominio público o en la del Estado garante, que aunque son propuestas teóricas que nacen en y para un concreto Derecho administrativo estatal, despliegan efectos teóricos y heurísticos más allá de sus fronteras, para otros Derechos nacionales². La misma premisa implícita de homoge-

¹ Por todos, G. DE LA CANANEA (2016), *Due Process of Law beyond the State*, Oxford, Oxford University Press, p. 24.

² Varios ejemplos de esta transnacionalidad explicativa, en M. BACIGALUPO SAGGESE y F. VE-

neidad está presente, con más claridad aún, en la *ciencia de la Administración*. Así, los estudios contemporáneos sobre el *New Public Management* (NPM) o sobre la gobernanza parten de la premisa implícita de que la Administración pública, en tanto que fenómeno universal, es analizable mediante las mismas preguntas e indicadores³. De ahí la recurrente pregunta de investigación sobre en qué medida las distintas Administraciones estatales cumplen con los patrones administrativos propios del NPM o de la gobernanza. Esto es, se acepta de antemano que el grado de evolución de la Administración pública puede ser distinto en los distintos países, pero bajo la premisa de que en todos ellos la Administración es un fenómeno social unitario que tiende a evolucionar en un mismo sentido, aunque a velocidades diversas. Pero ¿es esto verdaderamente así?, ¿son la Administración y el Derecho administrativo realidades homogéneas?, ¿o son más diversas que uniformes?

2. En nuestro tiempo cobra fuerza la idea de *diversidad* como rasgo característico de las sociedades contemporáneas⁴. Y esta idea de diversidad ya ha empezado a condicionar la comprensión y análisis de la Administración y del Derecho administrativo. Resulta que desde los inicios de la *modernidad*, que convencionalmente podemos situar en el siglo XVI europeo, hemos entendido y explicado la realidad (tanto natural como social) bajo premisas de *homogeneidad* y *progresividad*. Pero este paradigma epistemológico, que sin duda llega hasta hoy y sigue siendo preeminente, puede haber llegado a su techo, al menos en relación con los fenómenos sociales, entre los que se cuenta la Administración y el Derecho administrativo. No es que hoy las sociedades sean en sí más diversas. La pluralidad de razas, grupos étnicos o lingüísticos, nacionalidades o religiones no es de hoy. Es de siempre. Lo peculiar de nuestro tiempo es, quizá, que esa diversidad social define hoy con más intensidad el «yo», esto es, la cognición que cada individuo tiene de sí mismo⁵. Si la modernidad nos trajo un modelo más o menos uniforme del individuo, como realidad o como aspiración, las sociedades contemporáneas nos anuncian una concepción del individuo menos uniforme, más definido por los diversos grupos sociales a los que pertenece. En seguida voy a desarrollar la emergencia contemporánea de la diversidad, pero antes conviene detenerse brevemente en por qué partimos de la homogeneidad.

3. La idea misma de homogeneidad de los fenómenos sociales —entre ellos el Estado y el Derecho— debe mucho a la comprensión científica de la realidad. En efecto, el *pensamiento científico* propio de la modernidad, progresivamente desarrollado a partir del siglo XVII, incluye dos ideas tan elementales como determinantes para el progreso del conocimiento. La idea de que todos los

LASCO CABALLERO (2003), «Wirkungen der deutschen Verwaltungsrechtslehre nach Aussen – Am Beispiel Spaniens», *Die Verwaltung*, vol. 3, pp. 333-359.

³ *Vid.*, por ejemplo, un análisis tendencialmente universal y extraordinariamente atrayente de C. RAMÍO (2017), *La Administración pública del futuro (Horizonte 2050). Instituciones, política, mercado y sociedad de la innovación*, Madrid, Tecnos, pp. 127 y ss.

⁴ J. CHEVALLIER (2017), *L'État postmoderne*, 5.^a ed., Paris, LGDJ, p. 17.

⁵ A. BLANCO, D. HORCAJO y F. SÁNCHEZ (2016), *Cognición social*, Madrid, Pearson, p. 130.

fenómenos de la realidad responden a *reglas o leyes*, y que, por tanto, tienden a reproducirse; y la idea de que toda la realidad está en *proceso de cambio continuo*⁶, y que ese proceso es identificable, mensurable y susceptible de explicación conforme a reglas o teoremas verificables. Resulta, además, que en los inicios de la modernidad las élites ilustradas cultivan tanto la física y las matemáticas como el Derecho y la política. Y esto explica que igual que se buscan las leyes de la naturaleza, para explicar el movimiento de los astros, así también se proponen *explicaciones naturales y homogéneas para el orden social y político*. Explicaciones que van más allá de los silogismos metafísicos condicionados por la teología. La explicación del Estado que ofrece Hobbes a finales del siglo xvii, si bien está impregnada aún de cultura bíblica, no es de orden religioso ni metafísico. Es una explicación «moderna» o científica del Estado. Sería el Estado una expresión elemental de la naturaleza humana. La respuesta a una necesidad del hombre social⁷. Y siendo el Estado una necesidad, a ella se llega progresivamente, mediante un proceso de construcción incesante, a lo largo de los siglos.

4. El Derecho no es ajeno a la comprensión científica de la realidad. La idea de un *Derecho natural o racional* tendencialmente uniforme responde directamente al racionalismo propio de la modernidad. Ese Derecho natural se expresa en gran medida en el *ius commune*, que se tiene por respuesta intemporal y universal — y por ello indiscutidamente racional — a las necesidades propias de toda organización social. Lo paradójico del racionalismo jurídico, propio de la modernidad y luego de la ilustración, es que convive con un conspicuo aumento de la diversidad política y normativa, consecuencia natural de la formación de los Estados modernos y de la afirmación del poder real, que no siempre se aviene a los dogmas del *ius commune*. Esta creciente paradoja se muestra bien en la distinción, que nos va a llegar desde el Antiguo Régimen, entre un Derecho «arbitrario» (nuevas leyes dictadas por el rey) frente al Derecho racional (el *ius commune*)⁸. Hay aquí tensión y oposición entre uniformidad, la que proporciona el *ius commune* o el *altes gutes Recht*, y diversidad (las leyes de cada Estado). La dualidad de Derechos, el racional o natural frente al real o arbitrario, se ha mantenido constante en el pensamiento jurídico. Aunque, lógicamente, con distintas versiones y con distinta relevancia y alcance en cada momento histórico. El Derecho racional, al que en términos generales podríamos adscribir al *ius commune*, siempre va a estar en *tensión dialéctica* con los Derechos propiamente estatales, vengan del rey o de los parlamentos.

5. La tensión heredada entre Derecho racional (tendencialmente universal) y Derecho estatal (por principio local, de cada país) va a estar en el momento

⁶ H. ARENDT (1993), *La condición humana*, traducción del original en inglés de 1958, Barcelona, Paidós, p. 335.

⁷ T. HOBBS (2017), *Leviatán, o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, 3.^a ed., traducción del original inglés de 1651 por M. Sánchez Sarto, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 110 y 144.

⁸ J. DOMAT (1985), *Derecho público*, reedición de la traducción del original francés de 1697 realizada en 1778 por J. A. Trespalacios para el Conde de Campomanes, Madrid, IEAL, p. 64.

fundacional del Derecho administrativo contemporáneo. Desde finales del siglo XVIII van a convivir, en diversos países del mismo continente europeo, una concepción racional de la Administración y del Derecho administrativo, construida sobre la imagen ideal del Estado constitucional (en el que emerge el «poder ejecutivo») y una realidad jurídica de numerosas leyes y reglamentos —reales o parlamentarios— para los distintos ámbitos de actuación administrativa. De todo ello resulta que, en los distintos países y épocas históricas, utilizamos una idea *racional y abstracta* de Administración y de Derecho administrativo no necesariamente coherente con la realidad normativa. No es una idea racional y abstracta construida por inducción, a partir de la realidad administrativa de cada país en cada tiempo, sino más bien por deducción desde los postulados político-constitucionales del liberalismo. Conviven, entonces, una imagen racional de Administración y Derecho administrativo, con raíces en el *ius commune* y desarrollada por el constitucionalismo liberal, con muchas y muy diversas realidades administrativas territoriales.

6. El desarrollo de las ciencias sociales en la segunda mitad del siglo XIX trajo también consigo una idea universal de *Administración pública*. Primero fue la ciencia de la policía quien, aunque atendía a realidades administrativas concretas, formuló enunciados generales o generalizables. Además, una comprensión naturalista de la Administración, considerada como un organismo o *cuero vivo* de carácter social, impulsó su comprensión como realidad universal⁹. Pues, en tanto que organismo vivo, la Administración tendría una naturaleza común y evolutiva, si bien susceptible de accidentes, malformaciones y patologías locales o coyunturales. La irrupción y expansión de las ciencias sociales implícitamente presupone la *naturalidad* de ciertos fenómenos sociopolíticos, como el Estado o la misma Administración. Esos fenómenos sociales, si bien están vinculados a concretos grupos humanos, son analizables a partir de paradigmas científicos comúnmente aceptados¹⁰. Y en el marco de esos paradigmas son susceptibles de sistematización o tipificación. En especial, la *metodología tipológica*, que en el inicio del siglo XX tanto impulso dio a la ciencia política contemporánea, partió de la premisa implícita de que hay fenómenos sociales como el Estado y la Administración que, aunque son esencialmente concretos y coyunturales (históricos y locales), son también reiterados y muestran muchas afinidades, y por eso mismo son comparables, ordenables y sistematizables, para su mejor conocimiento, mediante tipos empíricos o ideales¹¹. De esta manera,

⁹ L. VON STEIN (2016), *Tratado de teoría de la administración y derecho administrativo*, traducción del original alemán de 1870 por O. Guerrero, México, Fondo de Cultura Económica, p. 149. Crítica a la concepción «organicista» de los fenómenos sociales, en M. WEBER (1964), *Economía y sociedad*, 2.ª ed. (traducción al español de la 4.ª ed. alemana), México, Fondo de Cultura Económica, p. 11.

¹⁰ T. S. KUHN (2013), *La estructura de las revoluciones científicas*, 4.ª ed. (traducción del original inglés de 1962 por C. Solís Santos), México, Fondo de Cultura Económica, p. 129.

¹¹ M. WEBER (2017), «La objetividad del conocimiento en la ciencia social y en la política social», 2.ª ed. [traducción del original alemán publicado en la revista *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, vol. 19 (1904)], Madrid, Alianza Editorial, pp. 140 y 155.

las tipologías políticas, sociales o jurídicas, aunque son simples abstracciones generalizadoras respecto de la realidad objetiva, muestran la existencia de ciertos fenómenos sociales y políticos generales que, si bien no se pueden calificar de *verdaderos*, porque no se corresponden con exactitud con ninguna realidad social concreta, sí se pueden considerar como *ciertos, plausibles y asequibles* para el entendimiento humano. En otros términos, por mucho que las ciencias sociales deban renunciar a la formulación de leyes universales (como sí pueden hacer las ciencias de la naturaleza) no por ello renuncian a la idea de que los fenómenos sociales y políticos son comparables y tipificables. Y, en esa medida, ciertos y universales.

7. En nuestro tiempo, si bien las comprensiones naturalistas, organicistas y evolucionistas de la realidad social han retrocedido, en buena medida por su complicidad intelectual con los totalitarismos de mediados del siglo xx¹², no ha cesado una cierta comprensión *natural* y evolutiva del orden político (y con ello, de la Administración). El célebre anuncio contemporáneo del «fin de la historia», según el cual ya habríamos llegado al orden político óptimo (el Estado liberal contemporáneo) implícitamente traslada una imagen homogénea del Estado y la Administración. Ese orden político por ahora óptimo (el Estado liberal) estaría basado en una organización pública extensa y fuerte (la Administración) regida por la ley y responsable ante la ciudadanía. Con esto se expresa una comprensión unívoca del Estado y la Administración, cuya real existencia en cada país puede retrasarse más o menos, y puede tener altibajos y períodos recesivos, pero cuya superioridad ontológica y previsibilidad histórica estarían fuera de duda¹³.

8. En apariencia, el proceso de *globalización* habría coadyuvado a la uniformización de la Administración y del Derecho administrativo. No es dudoso, desde luego, que unos Estados imitan las formas administrativas de otros. Y que las organizaciones internacionales, como la OCDE, el Banco Mundial o la Unión Europea, impulsan ciertos modelos de Administración pública, los más favorables al ideario liberal¹⁴. Si nos fijamos por ejemplo en los gobiernos locales, podemos observar una intensa armonización mundial, apoyada sobre la idea política de la autonomía local¹⁵. Y, sin embargo, y quizá precisamente por las contradicciones y costes de la globalización, también asistimos a una creciente reivindicación de la *diversidad*. El ideal político de igualdad con que arranca el siglo XIX, impulsor de un modelo universal de Estado (y, por tanto, de Admi-

¹² Las tres grandes dictaduras totalitarias contemporáneas se apoyaron en DARWIN: R. WEIKART (2004), *From Darwin to Hitler: Evolutionary Ethics, Eugenics, and Racism in Germany*, New York, Palgrave Macmillan.

¹³ F. FUKUYAMA (2016), *Orden y decadencia de la política* (traducción del original inglés de 2011 por Jorge Paredes), Barcelona, Deusto, p. 722.

¹⁴ DE LA CANANEA (2016: 24).

¹⁵ F. VELASCO CABALLERO (2018), «Autonomía territorial desde una visión comparada», en P. ROBLEDO SILVA, H. SANTAELLA QUINTERO y J. C. COVILLA MARTÍNEZ (eds.), *Derecho de las entidades territoriales*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pp. 21-54, esp. p. 25.

nistración pública) está cediendo terreno a la complejidad social y política¹⁶. El «reconocimiento de las identidades colectivas» está ocupando un espacio creciente en el ideario político contemporáneo. Si desde los inicios del siglo XIX el liberalismo insistió en el respeto de la identidad *individual* (lo que incluía una cierta homogeneidad y concentración del poder estatal, para así asegurar el igual respeto a cada individuo), en las sociedades contemporáneas las múltiples identidades *colectivas* exigen el reconocimiento por parte de los Estados¹⁷. Y cuestionan la hipotética virtud de un modelo universal y homogéneo de organización estatal superpuesto a las identidades colectivas presentes en cada sociedad. Este enfoque cognitivo no cambia la realidad en sí, que a mi juicio es de creciente uniformidad, pero nos lleva a considerar de otra forma la diversidad social, la existente y la preexistente. Nos obliga a pensar que cada organización política —y, por tanto, cada Administración pública— es singular para cada comunidad o Estado, se parezca o no a las demás. Nos obliga a *profundizar más en las diferencias*. Y no como accidentes o patologías locales, respecto de modelos administrativos óptimos y/o universales, sino como elementos primarios de cada realidad administrativa. Nos impone considerar que lo diverso de cada Estado, de cada Administración y de cada Derecho administrativo, no es una anécdota histórica, local y claudicante, en un proceso histórico natural, universal e indefectible. En esta nueva perspectiva epistemológica, las ciencias políticas y el Derecho administrativo tienen como aliada a la *metodología empírica*, de creciente importancia en ambas ciencias. La metodología empírica subraya la importancia de cada realidad concreta, que es justamente lo que se pretende medir a través de indicadores y parámetros cuantitativos. La metodología empírica no presume la uniformidad de ningún fenómeno social o jurídico. Más bien, parte de la premisa de la diversidad de cada realidad analizada, que puede luego ser corroborada o falsada.

9. Llegados a este punto, en el que la idea de diversidad ya ha empezado a redefinir los paradigmas y la metodología de las ciencias sociales y jurídicas, podría pensarse que ha perdido sentido hablar de la Administración y del Derecho administrativo como categorías universales. Tal orientación sería tan incorrecta como la negación de la diversidad. Primero, porque aunque ahora prestemos más atención a lo diverso, lo cierto es que lo hacemos en un *marco cognitivo* prefigurado, que incluye un concreto estereotipo de Administración pública y otro de Derecho administrativo. Esto significa que solo podemos entender la diversidad real por referencia a esos estereotipos¹⁸. En segundo lugar, la sublimación de la diversidad no explicaría con precisión una realidad administrativa que, aunque ahora la apreciemos en todas sus variaciones estatales o locales, en términos objetivos es *crecientemente homogénea*. Y, por último,

¹⁶ CHEVALLIER (2017: 15).

¹⁷ F. FUKUYAMA (2018), *Identity. Cotemporary Identity Politics and the Struggle for Recognition*, London, Profile Books, p. 57.

¹⁸ E. R. SMITH y G. R. SEMIN (2007), «Situating Social Cognition», *Current Directions in Psychological Science*, vol. 16, núm. 3, pp. 132-135; BLANCO, HORCAJO y SÁNCHEZ (2016: 13).

la atención deliberada a lo diverso, con exclusión de lo universal, impediría el *progreso científico*, por falta de categorías y conceptos comunes con los que analizar cada concreta realidad administrativa y iusadministrativa. Así que, en la difícil cohesión entre unidad y diversidad, entendidas como perspectivas para el análisis de las Administraciones y los Derechos administrativos estatales, aquí se ha optado por reconocer a la Administración pública y al Derecho administrativo como fenómenos políticos universales en los que siempre están presentes algunos rasgos elementales, como que toda Administración pública es *instrumental* respecto de un órgano o autoridad política (*infra* § I.1), o que todo Derecho administrativo descansa sobre la estrecha *vinculación de la Administración a la ley* (*infra* § III.14). Pero si bien a través de estos rasgos comunes y elementales podemos hablar de la Administración y el Derecho administrativo como categorías universales, la diversidad empírica es también manifiesta. Tal diversidad aquí se aprehende a través de *tipos* y escalas tipológicas o, si se quiere, de modelos teóricos de Administración y de Derecho administrativo (*infra* § III.3). A través de estos tipos o modelos se muestra la mayor convergencia o divergencia de las distintas Administraciones y Derechos administrativos efectivamente existentes.

CAPÍTULO I

ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: UN CONCEPTO, MUCHAS FORMAS

I. INTRODUCCIÓN

1. El presente y la historia muestran un amplio repertorio de fenómenos sociales y políticos a los que desde hace varios siglos llamamos Administración pública. Se trata de *organizaciones* de personas y recursos materiales al servicio de un poder político (*ruler*)¹. En estas organizaciones es dominante la idea *aplicativa* o el carácter *instrumental* respecto de decisiones ajenas, provenientes de un poder público o político². A partir de estas notas elementales, podemos hablar hoy de la Administración pública como un concepto universal.

2. Esta comprensión organizativa incluye una imagen *subjetiva* de la Administración (*infra* § II.9) y, desde ciertas perspectivas académicas, incluso su calificación como *persona jurídica*³. Desde luego que la idea de personificación

¹ J. C. N. RAADSCHELDERS (1998), *Handbook of administrative history*, New Brunswick (N. J.), Transaction Publishers, p. 3.

² J. CAILLOISSE (2011), «Les principes généraux de “l’organisaton administrative”», en P. GONOD, F. MELLERAY y P. YOLKA, *Traité de droit administratif*, t. I, Paris, Dalloz, pp. 149-206, esp. p. 156; K. W. CHOW, Z. XU y M. WEN (2019), «The Evolution of Chinese Administrative Studies: Where is he Field of Chinese Administrative Science Headed», *Journal of Chinese Political Science*, vol. 24, núm. 3, pp. 145-159, esp. p. 153; J. CHEVALLIER (2019), *Science administrative*, 6.^a ed., Paris, Press Universitaires de France, pp. 48-49.

³ Por todos, E. GARCÍA DE ENTERRÍA (1992), «El concepto de personalidad jurídica en el Derecho público», *Revista de Administración Pública*, núm. 129, pp. 195-197.

forma parte de la tradición política occidental. Pero tradicionalmente tal personificación se ha proyectado sobre el Estado, para así calificarlo como «hombre artificial»⁴. La personificación de la Administración pública, aunque guarda conexión de sentido con la subjetividad del *fisco* en el Antiguo Régimen europeo, es una construcción contemporánea, secundaria o desconocida en la mayoría de los países y, donde se conoce, con una relevancia práctica limitada.

3. La comprensión organizativa y subjetiva de la Administración ha convivido tradicionalmente con otra concepción (funcional) de lo administrativo. Esto es: la administración como un tipo definido de *funciones* o tareas públicas, no como una organización o sujeto (*infra* § II.7). Con perspectiva histórica, y si nos situamos en el Antiguo Régimen europeo, quizá se pueda entender esta dual comprensión de lo administrativo, como organización y como función estatal. De un lado, con la formación del Estado moderno a partir del siglo XVI va creciendo el número de oficiales reales (para los tributos, la seguridad de los caminos, las postas, etc.). Pero aunque estos oficiales reales existían ya en el Antiguo Régimen —y luego darán forma a la idea de burocracia— al mando de todos esos oficiales estarían las magistraturas y consejos reales encargados de impartir *justicia*. Esto es: la actividad de los oficiales reales, aunque en muchos casos fuera similar a la que luego desarrollaría la Administración a lo largo del siglo XIX, carecía de una *dimensión organizativa* propia. Las actividades destinadas al bienestar general, como el cuidado de los pósitos, la paz en los caminos o la beneficencia se gobernaban por las mismas magistraturas y consejos que, desde la Edad Media, venían impartiendo justicia en nombre del rey. Por eso, aunque muchas formas de actuación «administrativa» fueran identificables en el Antiguo Régimen, tales actuaciones no tuvieron relevancia *organizativa* hasta tiempo después, cuando lo administrativo se escinde por completo de la justicia dando lugar a nuevas autoridades y consejos no judiciales, aunque sometidos tanto al rey como a la ley. En lo que ahora importa, la extracción de las tareas administrativas respecto de las magistraturas jurisdiccionales da sentido a una comprensión subjetiva u organizativa de la Administración, esto es, como el conjunto de autoridades, medios materiales y oficiales orientados a la búsqueda del bienestar general (no a impartir justicia).

4. Más allá de la idea elemental de la Administración pública como organización política instrumental, lo cierto es que por distintas razones, unas académicas y otras políticas o jurídicas, en los dos últimos siglos hemos ido destilando un concepto más *elaborado* y *complejo* de Administración pública, que incluye: una forma singular de legitimidad (la burocrática o racional)⁵, una posición for-

⁴ La expresión es de T. HOBBS (2017), *Leviatán, o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, 3.^a ed. (traducción del original inglés de 1651 por M. Sánchez Sarto), México, Fondo de Cultura Económica, p. 25. *Vid.* también, entre otros muchos ejemplos: L. VON STEIN (1975), *Die Verwaltungslehre. Teil 3: Gesundheitswesen* (reedición del original de 1882), Aalen, Scientia Verlag, p. 9. La distinción histórica y teórica entre el Estado como persona y como «persona jurídica», en A. GALLEGO ANABITARTE (1992), *Constitución y personalidad jurídica del Estado*, Madrid, Tecnos, pp. 19 y 24. Por último, en defensa de la personificación del Estado: N. M. LÓPEZ CALERA (1992), *Yo, el Estado*, Madrid, Trotta, p. 60. Una exposición crítica sobre el significado contemporáneo de la personificación de la Administración, en F. LÓPEZ-JURADO (2020), «Los criterios doctrinales de clasificación de las organizaciones administrativas», *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, núm. 1, pp. 101-146 (p. 132 § 56).

⁵ P. ROSANVALLON (2010), *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad y proximidad* (traducción del original francés de 2008 por H. Cardoso), Barcelona, Paidós, p. 61.

malmente subordinada en el seno del Estado (respecto de los parlamentos, los gobiernos y los jueces), concretas formas organizativas (especializadas y jerarquizadas) e incluso un tipo característico de empleados (los funcionarios). Prácticamente hemos llegado a un concepto *prescriptivo* de Administración. Esto es, a un concepto que no solo explica de forma coherente una realidad universal, sino que fija exigencias ontológicas concretas para que determinadas instituciones u organizaciones merezcan la denominación de Administración pública.

5. En este estudio se parte de la efectiva existencia de fenómenos organizativos que bien pueden ser explicados mediante el concepto de Administración pública. Pero al mismo tiempo se hace hincapié en la *diversidad* del fenómeno administrativo. Esta diversidad tiene un doble fundamento. El primero es *ontológico*: por atinado y explicativo que pueda ser el concepto general de Administración pública, no deja de ser una abstracción, enunciada de forma inductiva a partir de muchos y muy distintos fenómenos administrativos a lo largo del mundo. Por eso mismo, por productivo y útil que resulte el concepto de Administración, no puede obviar la diversidad empírica que está en su base. En segundo lugar, la diversidad del fenómeno administrativo resulta de las distintas *perspectivas epistemológicas* desde las que se analiza. Esto es, hay diversidad en la Administración pública porque la analizamos desde múltiples perspectivas: política, sociológica, jurídica, económica, etcétera.

6. En cuanto a la diversidad del *objeto administrativo*, una mirada desprejuiciada a la realidad nos permite ver que bajo el nombre de Administración pública hay realidades muy diversas⁶: hay organizaciones burocráticas para la aplicación de la ley; pero también hay autoridades con poder político propio o delegado. Hay organizaciones dirigidas por cargos políticos propios, elegidos directamente por los ciudadanos; aunque también hay organizaciones administrativas profesionales o políticamente neutralizadas. Hay organizaciones por completo jerarquizadas, y también hay organizaciones que combinan la jerarquía con la distribución horizontal de responsabilidades (competencias). Hay Administraciones en Estados democráticos; y también en Estados autoritarios. Hay Administraciones que se confunden con el Estado; y también hay Administraciones que ocupan solo un concreto espacio de poder dentro del Estado. Hay Administraciones en interacción continua con los particulares; y hay Administraciones autónomas y deslindadas respecto de la sociedad. Por fin, hay Administraciones que generan un alto porcentaje del PIB del correspondiente país, y hay otras con una aportación mucho menor.

7. La diversidad propia de la Administración pública no solo deriva inmediatamente de la realidad. También resulta de las distintas *perspectivas* con las que se observa y analiza esa realidad. Como fenómeno social real, la Administración pública puede ser entendida y explicada mediante múltiples *perspectivas* y metodologías epistemológicas: las propias de la sociología, la ciencia política,

⁶ K. KÖNIG (2008), *Moderne öffentliche Verwaltung*, Berlin, Duncker und Humblot, p. 6; CHEVALLIER (2017: 9).